



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 98/2022
van 14 juli 2022
Rolnummer : 7742**

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 34*bis* van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 27 april 1995 « betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur », zoals ingevoegd bij artikel 2 van de ordonnantie van 10 december 2021 « tot invoeging van een afwijkende overgangsregeling in de ordonnantie van 27 april 1995 betreffende de taxidiensten en diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur », ingesteld door Taoufik Azouz en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters J.-P. Moerman, T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia en W. Verrijdt, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 26 januari 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 27 januari 2022, is beroep tot vernietiging van artikel 34*bis* van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 27 april 1995 « betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur », zoals ingevoegd bij artikel 2 van de ordonnantie van 10 december 2021 « tot invoeging van een afwijkende overgangsregeling in de ordonnantie van 27 april 1995 betreffende de taxidiensten en diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 december 2021), ingesteld door Taoufik Azouz, de bv « El Mahi Cars », de bv « S BROTHERS COMPANY », Mohamed Jerdioui, de bv « AHNIFI & CO », Tomasz Klimczyk, Fraterne Kabiligi, de bv « YASTRADE TRANSPORT », Nourddine Sayer, de bv « ILY GROUP », de bvba « QAOUD GROUP », de bv « AIT & B », Jean Dzuko, de bv « TNH SERVICES », Adam El Hammouchi, de comm.v. « N.S.B SERVICES », Samir Boukamza, de bv « SAMSERVICE », Kodjo Atsrika, de bv « SB LIMO », de bvba « NBB-CONSULTING », de bv « RMA PROJECT », de bvba « HMD TRANSPORT », de gcv « TRANSPORT FALCON », de bv « BOUN'S & CO », de bvba « NMS TRANSPORT », de bvba « K2

POINT », de bv « MEDIA CONNECT SERVICES », de bvba « LYNATRANSPORT », de bvba « LUXOR LIMO », de bv « DRIVMIIZ », Abdel-Karim Daimoussi, de bvba « Amir Company », de bv « MY FACILE CLEAN », de bv « AMIRA TRANSPORT », de bvba « KARIZ », de bvba « MOBAK » en de bv « CJI TRANS », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. C. Dony, advocaat bij de balie van Waals-Brabant.

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderden de verzoekende partijen eveneens de schorsing van dezelfde ordonnantie bepaling. Bij het arrest nr. 60/2022 van 21 april 2022, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 25 april 2022, heeft het Hof die ordonnantie bepaling geschorst.

De voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. De Muynck, advocaat bij de balie te Brussel, hebben een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering hebben ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 18 mei 2022 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 15 juni 2022.

Op de openbare terechtzitting van 15 juni 2022 :

- zijn verschenen :
- . Mr. C. Dony, voor de verzoekende partijen;
- . Mr. F. De Muynck, voor de voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers T. Detienne en W. Verrijdt verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

A.1.1. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending, door het nieuwe artikel 34*bis*, 1°, van de ordonnantie van 27 april 1995 « betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur » (hierna : de ordonnantie van 27 april 1995), zoals ingevoegd bij artikel 2 van de ordonnantie van 10 december 2021 « tot invoeging van een afwijkende overgangsregeling in de ordonnantie van 27 april 1995 betreffende de taxidiensten en diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur » (hierna : de ordonnantie van 10 december 2021), van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in samenhang gelezen met de

vrijheid van handel en nijverheid, met het vrij verrichten van diensten, met de vrijheid van ondernemen, met de artikelen II.3, II.4 en III.13 van het Wetboek van economisch recht, en met artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De verzoekende partijen voeren aan dat de ordonnantie van 10 december 2021 een discriminatie invoert tussen, enerzijds, de chauffeurs en de VVC-ondernemingen die reeds een vergunning bezitten en diegenen die uiterlijk op 15 januari 2021 een aanvraag tot vergunning hebben ingediend en, anderzijds, de chauffeurs en de VVC-ondernemingen die een dergelijke aanvraag hebben ingediend na die datum. Ofschoon de personen die tot de eerste categorie behoren hun activiteiten kunnen voortzetten dankzij de elektronische reservatieplatforms zoals UberX, hebben de personen die tot de tweede categorie behoren die mogelijkheid niet.

De verzoekende partijen vorderen meer in het bijzonder de vernietiging van de in de bestreden bepaling vervatte voorwaarde met betrekking tot de spildatum van 15 januari 2021.

A.1.2. De bovenvermelde categorieën van personen zijn volgens de verzoekende partijen vergelijkbaar omdat zij personen omvatten die hun inkomsten halen uit een VVC-activiteit op het grondgebied van Brussel-Hoofdstad. Het criterium van de spildatum van 15 januari 2021 is overigens objectief.

A.1.3. De verzoekende partijen wijzen erop dat het doel van de bij de ordonnantie van 10 december 2021 ingestelde afwijkende overgangsregeling erin bestaat de chauffeurs en VVC-ondernemingen in staat te stellen om onmiddellijk het werk te hervatten en daarbij gebruik te maken van elektronische reservatieplatforms. Met die overgangsregeling beoogde de ordonnantiegever met spoed een voorlopige situatie te regelen om te vermijden wat hij een « menselijke en sociale ramp » noemde, in afwachting van de goedkeuring van het « Taxiplan » dat de hele problematiek zou moeten regelen tegen de zomer van 2022. Het is bijgevolg tegenstrijdig om bepaalde chauffeurs van die regeling uit te sluiten.

A.1.4. Volgens de verzoekende partijen geeft de ordonnantiegever geen redelijke verantwoording voor de uitsluiting van bepaalde chauffeurs van de nieuwe regeling, terwijl de verrichte diensten identiek zijn. De enige verantwoording die uit de parlementaire voorbereiding blijkt, houdt verband met het vermoeden dat de chauffeurs en ondernemingen die een vergunningsaanvraag hebben ingediend na 15 januari 2021, te kwader trouw zouden zijn indien zij dachten gebruik te kunnen maken van een elektronisch reservatieplatform via een smartphone. De verzoekende partijen weerleggen die bewering, die zij louter willekeurig noemen, omdat het op die datum voor de betrokken chauffeurs onmogelijk was om met zekerheid de afloop van de jurisdictionele beoordeling van het gebruik van dergelijke platforms te kennen. Immers, ook al heeft het Hof van Beroep te Brussel op die datum een tussenarrest gewezen waarbij werd geconcludeerd dat dergelijke juridische constructies frauduleus zijn, toch heeft het twee prejudiciële vragen gesteld aan het Grondwettelijk Hof, en heeft het de uitspraak aangehouden in afwachting van het antwoord van het Hof. Aangezien die twee prejudiciële vragen nog steeds hangende zijn, is het onmogelijk te voorspellen welk lot zal worden voorbehouden aan het gebruik van die platforms. De verzoekende partijen benadrukken overigens dat de diensten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest na de datum van 15 januari 2021 zijn voortgegaan met de behandeling van de vergunningsaanvragen en zij hebben zelfs uitdrukkelijk verklaard, in hun correspondentie, dat het gebruik van platforms via smartphones was toegestaan. Tenzij de administratie zelf te kwader trouw wordt geacht - wat niet ernstig is -, is de keuze voor de spildatum volkomen irrelevant.

A.1.5. De verzoekende partijen zijn ten slotte van mening dat het aangeklaagde verschil in behandeling hoe dan ook onevenredig is met de nagestreefde doelstellingen. Het gaat in feite om het toedichten van vermeende bedoelingen aan de uitgesloten chauffeurs, en niet om een maatregel die gerechtvaardigd is door het algemeen belang. De aantasting van de beroepsactiviteit van die chauffeurs en ondernemingen, namelijk de verplichting om een activiteit niet langer uit te oefenen of stop te zetten, staat niet in verhouding tot het nagestreefde doel, des te meer omdat zij rechtstreeks ingaat tegen de vrijheid van handel en nijverheid van de bedoelde chauffeurs. Dat geldt des te meer omdat er alternatieve maatregelen bestonden wat betreft de spildatum van 15 januari 2021. Ten eerste had men voor een andere, pertinentere datum kunnen kiezen. Dat blijkt uit de kritiek van de afdeling wetgeving van de Raad van State, die de voorkeur geeft aan de datum van de uitspraak waarop het Hof van Beroep te Brussel zijn arresten heeft gewezen, zijnde 23 november 2021. Die keuze was eveneens het onderwerp van een amendement op de bestreden ordonnantie, dat jammer genoeg werd verworpen. Ten tweede had de ordonnantiegever de idee van een spildatum gewoon kunnen schrappen, zoals werd voorgesteld in een amendement dat eveneens werd verworpen, des te meer omdat het Grondwettelijk Hof zich nog niet heeft uitgesproken over de gestelde prejudiciële vragen. Ten derde had de datum van de desactivering van de applicatie UberX, zijnde 26 november 2021, pertinent kunnen zijn, omdat het die gebeurtenis is die het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ertoe heeft aangezet die afwijkende regeling met spoed in te voeren. Die datum werd eveneens vermeld in het advies van de Raad van State.

A.1.6. In ondergeschikte orde vragen de verzoekende partijen, indien het Hof de bestreden bepaling integraal zou vernietigen en niet alleen de griefhoudende spildatum, de handhaving van de gevolgen, omdat het paradoxaal zou zijn de overgangsregeling als zodanig af te schaffen louter omdat zij een discriminerend karakter heeft. In dat geval vragen de verzoekende partijen het Hof om aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een termijn van één maand toe te kennen om een nieuwe ordonnantie aan te nemen.

A.2.1. In hun memorie van antwoord voegen de verzoekende partijen eraan toe dat, aangezien het Hof nog niet heeft geantwoord op de prejudiciële vragen die door het Hof van Beroep te Brussel zijn gesteld, het arrest van 15 januari 2021 geen beslissing ten gronde is. Dat werd overigens door het Hof bevestigd in het arrest gewezen in de schorsingsprocedure van de voorliggende zaak, waarbij wordt vastgesteld dat het arrest van 15 januari 2021 « ten voorlopige titel » is gewezen (arrest nr. 60/2022 van 21 april 2022).

De verzoekende partijen zijn bijgevolg van mening dat, in zoverre het Hof van Beroep te Brussel zich nog niet heeft uitgesproken in het kader van de hangende vordering tot staking, de Brusselse ordonnantiegever niet in ernst ervan kan uitgaan dat de zelfstandige chauffeurs en de ondernemingen die hun vergunningsaanvraag na 15 januari 2021 hebben ingediend, te kwader trouw zouden zijn en hadden moeten weten dat zij in overtreding zouden zijn geweest door hun diensten aan te bieden via een elektronisch reservatieplatform.

A.2.2. In hun memorie van antwoord voeren de verzoekende partijen aan dat de motieven die ten grondslag lagen aan het arrest nr. 60/2022 van 21 april 2022, gewezen in de schorsingsprocedure, zouden moeten worden overgenomen in de voorliggende zaak betreffende het beroep tot vernietiging. Zij onderstrepen dat de bestreden bepaling bijgevolg als volgt zou moeten worden geformuleerd, teneinde iedere VVC-exploitant de mogelijkheid te bieden om zijn diensten te verrichten door middel van een elektronisch reservatieplatform zoals UberX :

« Art. 34bis. De in dit hoofdstuk bepaalde afwijkende overgangsregeling wordt uitsluitend ingesteld voor de chauffeurs die voldoen aan alle volgende voorwaarden :

1° houder zijn van een vergunning voor de exploitatie van een dienst voor het verhuren van voertuigen met chauffeur of in de hoedanigheid van chauffeur werken voor de houder van zo'n vergunning op basis van een arbeids- of zelfstandige samenwerkingsovereenkomst;

2° als exploitant-chauffeur in hoofdberoep of als chauffeur die geen exploitant is minstens twintig uur per week werken als chauffeur van het voertuig of van een van de voertuigen waarop de onder 1° bedoelde vergunning betrekking heeft ».

A.3.1. In hun gezamenlijke memorie van wederantwoord betwisten het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna : de verwerende overheden) in hoofddorde het belang van elk van de verzoekende partijen om in rechte te treden.

Enerzijds kan de ordonnantie van 10 december 2021 geen betrekking hebben op de verzoekende partijen die rechtspersonen zijn, daar zij, en meer bepaald het nieuwe artikel 34bis van de ordonnantie van 27 april 1995, uitsluitend de chauffeurs beoogt.

Anderzijds toont geen van de verzoekende partijen die natuurlijke personen zijn, in haar dossier, haar hoedanigheid van chauffeur aan. Wat betreft diegenen die hun vergunningsaanvraag vóór 15 januari 2021 hebben ingediend, is het belang onbestaande omdat zij in principe aan de voorwaarden voldoen om de in het geding zijnde afwijkende overgangsregeling te genieten. Dat is de situatie voor de tweede, de zesde, de achtentwintigste en de zesendertigste verzoekende partij, maar ook voor de twaalfde verzoekende partij, die, in tegenstelling tot hetgeen uit het verzoekschrift blijkt, haar vergunningsaanvraag heeft ingediend op 26 februari 2020, zijnde vóór de griefhoudende spildatum. Wat betreft de verzoekende partijen die na 15 januari 2021 een vergunningsaanvraag hebben ingediend, wijzen de verwerende overheden erop dat geen enkele van die partijen die vergunning heeft verkregen. Dat is echter de eerste voorwaarde om de afwijkende overgangsregeling, zoals ingevoerd bij het nieuwe artikel 34bis van de ordonnantie van 27 april 1995, te genieten.

A.3.2. De verwerende overheden zijn overigens van mening dat de redenering die het Hof in het schorsingsarrest nr. 60/2022 van 21 april 2022 heeft ontwikkeld, niet kan worden toegepast op de vernietigingsprocedure, daar het belangvereiste in dat contentieux strenger moet worden ingevuld. De verwerende

overheden zijn van mening dat, daar elke verzoekende partij haar belang bij het vorderen van de vernietiging van de bestreden bepalingen moet aantonen en de « talrijke stukken » die zijn neergelegd, zulks niet aantonen, het beroep niet-ontvankelijk dient te worden verklaard.

A.4.1. De verwerende overheden voeren in hun memorie van wederantwoord aan dat de vaststelling van de spildatum tegelijk objectief, pertinent en verantwoord is gelet op het doel van de ordonnantiegever, namelijk uitsluitend de chauffeurs die te goeder trouw zijn de afwijkende overgangsregeling laten genieten.

A.4.2. De verwerende overheden voeren aan dat, in tegenstelling tot wat het Hof heeft geoordeeld in het arrest nr. 60/2022 van 21 april 2022, het arrest van 15 januari 2021 geen voorlopig karakter heeft en bijgevolg geen enkele onzekerheid vertoont, niettegenstaande de gestelde prejudiciële vragen. Integendeel, de redenering van het Hof van Beroep hangt niet af van de antwoorden op de prejudiciële vragen, maar is definitief. In afwachting van het prejudicieel arrest, zijn de gewestelijke administratieve overheden niet ervan vrijgesteld het geldend wettelijk kader in acht te doen nemen en moeten zij zich baseren op de inhoud van de redenering van het arrest van het Hof van Beroep van 15 januari 2021.

A.4.3. Die datum werd pertinenter geacht dan die van 23 november 2021, omdat hij een beslissend tijdstip is waarover in de media ruim werd bericht, en vanaf hetwelk iedere aanvrager van een VVC-vergunning wist, of had moeten weten, dat het systeem dat door platforms zoals UberX wordt georganiseerd, neerkomt op wetsontduiking. Het arrest van 23 november 2021, waaraan de verzoekende partijen veel waarde hechten, is overigens niet duidelijker dan dat van 15 januari van hetzelfde jaar, aangezien het ernaar verwijst. De verwerende overheden erkennen uitsluitend dat het arrest van 23 november 2021 een aanzienlijker gevolg had, aangezien het gepaard ging met een bevel tot staking onder verbeurte van een dwangsom.

Daarnaast onderstrepen zij dat zij na 26 november 2021, datum waarop het UberX-platform werd gedesactiveerd, en niet vanaf de maand januari 2021, hebben gehandeld omdat, zolang het platform toegankelijk was, het Gewest geen enkele reden had de illegale praktijken waartegen het zijn optreden precies had versterkt sinds de uitspraak van het arrest van 15 januari 2021 wettelijk toelaatbaar te maken.

A.4.4. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest moest in werkelijkheid twee belangen met elkaar verzoenen, namelijk, enerzijds, de inachtneming van het geldende wettelijk kader en, anderzijds, de bekommernis om bepaalde chauffeurs niet zonder beroepsinkomsten te laten. Volgens de verwerende overheden is de afweging die werd gemaakt tussen die twee belangen evenwichtig, omdat zij de personen van wie de inkomsten werden ontnomen geruststelt, terwijl zij de chauffeurs die te kwader trouw zijn niet in aanmerking neemt. Er is immers nooit sprake van geweest om het nieuwe marktspelers mogelijk te maken een illegale activiteit uit te oefenen. De maatregel is overigens evenredig, omdat hij effectief gericht is op de benadeelde personen. De andere personen kunnen immers geen echt financieel nadeel doen gelden, hetzij omdat zij de markt wensen te betreden, in welk geval zij nog geen inkomsten hebben gehaald uit de activiteit die zij wensen te verrichten, hetzij omdat zij die activiteit reeds zonder vergunning uitoefenden, in welk geval hun inkomsten duidelijk onwettig waren.

A.4.5. De verwerende overheden merken ten slotte op dat de verzoekende partijen de nadruk leggen op de houding van de gewestelijke administratie na de spildatum, die zou hebben bevestigd dat het gebruik van de platforms wettig is. Die bewering moet worden genuanceerd. De mededeling van de administratie, die door de verzoekende partijen is bijgevoegd, vermeldde weliswaar dat het gebruik van een smartphone op zich niet onwettig was, maar zij drong eveneens erop aan dat de andere voorwaarden die gekoppeld zijn aan VVC-diensten in herinnering zouden worden gebracht (te weten het bestaan van een voorafgaand contract, een rit van minimum drie uur en een prijs van minimum 90 euro), die *a priori* moeilijk kunnen worden verzoend met de manier waarop een platform zoals UberX functioneert. Ten slotte preciseert de tweede versie van de mededeling die door de verzoekende partijen als stuk werd neergelegd, dat « het gebruik van een zend- of ontvangsttoestel voor radiocommunicatie (smartphone, walkietalkie, enz.) om ritaanvragen te ontvangen, verboden is ».

A.4.6. Samengevat zijn de verwerende overheden van mening dat de verzoekende partijen behoren tot de categorie van chauffeurs die te kwader trouw handelen, categorie die niet vergelijkbaar is met de categorie waartoe de andere chauffeurs behoren. In tegenstelling tot wat het Hof heeft overwogen in het arrest nr. 60/2022 van 21 april 2022, is het nooit onmogelijk geweest een aanvraag voor een VVC-vergunning in te dienen na de spildatum teneinde VVC-diensten te verlenen zoals die zijn geregeld bij de ordonnantie van 27 april 1995. Het feit dat de minister-president de ondertekening van die vergunningen tijdelijk heeft opgeschort wegens de algemene verwarring die toen heerste, verandert hier niets aan. Hij heeft overigens thans alle betrokken vergunningen ondertekend.

A.4.7. De verwerende overheden staan versted bij de vraag van de verzoekende partijen om de gevolgen van de ordonnantie van 10 december 2021 te handhaven, omdat zulk een verzoek voor hen geen enkel voordeel heeft. Hoe dan ook en in uiterst ondergeschikte orde verzoeken de verwerende overheden eveneens de gevolgen van de bestreden bepaling te handhaven in geval van vernietiging.

Ten slotte zijn de verwerende overheden van mening dat het verzoek om injunctie aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement moet worden verworpen, omdat het buiten de bevoegdheid van het Hof valt en het kennelijk strijdig is met het beginsel van de scheiding der machten.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan

B.1.1. Het beroep tot vernietiging heeft betrekking op artikel 34*bis* van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 27 april 1995 « betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur » (hierna : de ordonnantie van 27 april 1995), zoals ingevoegd bij artikel 2 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 10 december 2021 « tot invoeging van een afwijkende overgangsregeling in de ordonnantie van 27 april 1995 betreffende de taxidiensten en diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur » (hierna : de ordonnantie van 10 december 2021).

B.1.2. De ordonnantie van 27 april 1995 maakt inzake het personenvervoer in Brussel een onderscheid tussen, enerzijds, de taxidiensten, en, anderzijds, de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur (hierna : de VVC-diensten), die beide aan een verschillend juridisch regime zijn onderworpen. De bestreden bepaling heeft enkel betrekking op de VVC-diensten, omschreven bij artikel 2, 2^o, van de ordonnantie van 27 april 1995 als « alle diensten van bezoldigd vervoer van personen door middel van automobielen, die geen taxidiensten zijn en die verzekerd zijn door middel van voertuigen van het type auto, auto voor dubbel gebruik of minibus, met uitzondering van de voertuigen die als ziekenwagen uitgerust zijn ».

B.1.3. De ordonnantie van 10 december 2021 is tot stand gekomen naar aanleiding van de stopzetting door de vennootschap met beperkte aansprakelijkheid naar Nederlands recht « Uber BV », van het elektronisch platform UberX, waarbij de houders van een VVC-vergunning in contact werden gebracht met passagiers via het gebruik van dat platform. Die stopzetting was het gevolg van een arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 23 november 2021, waarbij dat Hof, zetelend in graad van beroep als beslagrechter, heeft

vastgesteld dat « Uber BV » en « Uber International BV » het stakingsbevel hebben overtreden dat door de voorzitter van de Nederlandstalige Ondernemingsrechtbank te Brussel was opgelegd bij vonnis van 23 september 2015, door, via het UberX-platform, bezoldigde taxiritten toe te vertrouwen aan chauffeurs die enkel beschikken over een VVC-vergunning en niet over een toelating in de zin van artikel 3 van de ordonnantie van 27 april 1995. Bij een arrest van 23 november 2021 heeft het Hof van Beroep de verbeurde dwangsommen bepaald op basis van de overtreding van het voormelde stakingsbevel.

B.1.4. Met betrekking tot het doel van de ordonnantie van 10 december 2021 vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« Op 25 november 2021 heeft de Brusselse regering een akkoord bereikt over de hervorming van de sector van het bezoldigd personenvervoer, die aansluit bij het regeerakkoord dat beoogt mobiliteitsoplossingen voor iedereen uit te werken.

Het toeval wil dat het Hof van Beroep te Brussel op 23 november 2021 een arrest heeft gewezen dat kadert in de juridische saga die al vele jaren aan de gang is tussen de taxisector en de sector van de verhuur van voertuigen met chauffeur (hierna : ‘ VVC ’).

Naar aanleiding van de uitspraak heeft Uber beslist om zijn UberX-platform vanaf 26 november ontoegankelijk te maken voor houders van een door het Brussels Gewest afgegeven vergunning om een VVC-dienst te exploiteren.

Deze eenzijdige beslissing van Uber brengt de exploitanten die van dit platform afhankelijk zijn om hun brood te verdienen in grote moeilijkheden. Sinds de aankondiging van Uber hebben zij hun ongenoegen geuit door dagelijks belangrijke verkeerswegen in het Gewest te blokkeren.

Aangezien de hervorming waarover de regering op 25 november een akkoord bereikt heeft pas ten vroegste over enkele maanden in werking zal treden, is het van essentieel belang en dringend dat een tijdelijke situatie wordt gecreëerd die Uber in staat stelt op zijn beslissing terug te komen, zodat de betrokken exploitanten opnieuw kunnen werken. Dat is het doel van dit voorstel van wijzigingsordonnantie » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2021-2022, nr. A-472/1, pp. 1 en 2).

B.1.5. Het bestreden artikel 34*bis* van de ordonnantie van 27 april 1995 bepaalt :

« De in dit hoofdstuk bepaalde afwijkende overgangsregeling wordt uitsluitend ingesteld voor de chauffeurs die voldoen aan alle volgende voorwaarden :

1° houder zijn van een vergunning voor de exploitatie van een dienst voor het verhuren van voertuigen met chauffeur die op basis van een tot de administratie gerichte aanvraag op

uiterlijk 15 januari 2021 is afgegeven of in de hoedanigheid van chauffeur werken voor de houder van zo'n vergunning op basis van een arbeids- of zelfstandige samenwerkingsovereenkomst;

2° als exploitant-chauffeur in hoofdberoep of als chauffeur die geen exploitant is minstens twintig uur per week werken als chauffeur van het voertuig of van een van de voertuigen waarop de onder 1° bedoelde vergunning betrekking heeft ».

B.1.6. Die overgangsregeling laat de chauffeurs die houder zijn van een vergunning voor de exploitatie van een VVC-dienst die uiterlijk op 15 januari 2021 werd aangevraagd of die in de hoedanigheid van chauffeur werken voor de houder van een dergelijke vergunning, uitzonderlijk toe om taxidiensten te verlenen na een voorafgaande reservatie middels een elektronisch platform, zonder dat zij moeten voldoen aan bepaalde voorwaarden die gelden voor het exploiteren van een taxidienst en zonder dat zij als taxidiensten kunnen worden gekwalificeerd. Zij mogen de benaming « taxi » niet gebruiken en mogen geen voorbehouden standplaatsen voor taxi's innemen (artikel 34^{quater} van de ordonnantie van 10 december 2021). De overgangsregeling is van toepassing tot 22 juli 2022, tenzij de regering, uiterlijk op die datum, beslist om de toepassing ervan met maximaal drie maanden te verlengen. Die beslissing tot verlenging mag slechts één keer worden genomen (artikel 34^{ter} van de ordonnantie van 10 december 2021).

B.1.7. In hoofdorde vorderen de verzoekende partijen enkel de vernietiging van de verwijzing, vervat in artikel 34^{bis} van de ordonnantie van 27 april 1995, naar de datum van 15 januari 2021. In ondergeschikte orde vorderen zij de vernietiging van het volledige artikel, maar met handhaving van de gevolgen tot de ordonnantiegever een nieuwe regeling heeft aangenomen.

B.1.8. Met betrekking tot de bewoordingen van de bestreden bepaling moet worden opgemerkt dat de Nederlandse tekst niet ondubbelzinnig is geformuleerd. Waar uit de Franse tekst duidelijk blijkt dat de VVC-vergunning uiterlijk op 15 januari 2021 moet zijn aangevraagd, kan uit de Nederlandse tekst niet met zekerheid worden opgemaakt of de vergunning op die datum moet zijn aangevraagd dan wel zijn afgegeven. Uit de gecombineerde lezing van de beide tekstversies en rekening houdend met hetgeen in de parlementaire voorbereiding is vermeld (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2021-2022, nr. A-472/3, pp. 4 en 30), blijkt dat de Nederlandse tekst, in overeenstemming met de Franse

tekst, zo moet worden begrepen dat de aanvraag van de vergunning op uiterlijk 15 januari 2021 tot de administratie moest zijn gericht.

Ten aanzien van het belang van de verzoekende partijen

B.2.1. Het beroep tot vernietiging werd ingediend door 38 verzoekende partijen, waaronder zowel rechtspersonen als natuurlijke personen.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement voeren aan dat het beroep tot vernietiging niet ontvankelijk zou zijn wegens gebrek aan belang van de verzoekende partijen.

B.2.2. Bij zijn arrest nr. 60/2022 van 21 april 2022 heeft het Hof geoordeeld :

« B.2.5. Artikel 34*bis*, 1^o, van de ordonnantie van 27 april 1995 vermeldt als voorwaarde om de afwijkende overgangsregeling te kunnen genieten, dat de chauffeur ‘ houder [moet] zijn van een vergunning voor de exploitatie van een dienst voor het verhuren van voertuigen met chauffeur die op basis van een tot de administratie gerichte aanvraag op uiterlijk 15 januari 2021 is afgegeven of in de hoedanigheid van chauffeur werken voor de houder van zo'n vergunning op basis van een arbeids- of zelfstandige samenwerkingsovereenkomst '. Hoewel het begrip ‘ chauffeur ’ betrekking heeft op een natuurlijke persoon, hebben ook de verzoekende partijen die rechtspersonen zijn een afdoende belang bij de schorsing en de vernietiging van de spildatum van 15 januari 2021, nu de bestreden bepaling tot gevolg heeft dat zij geen taxidiensten met behulp van een elektronisch platform mogen laten verrichten door chauffeurs op wie zij via een arbeidsovereenkomst of een zelfstandige samenwerkingsovereenkomst een beroep doen, indien zij geen VVC-vergunning hebben aangevraagd op uiterlijk 15 januari 2021. Bijgevolg dient het belang van de verzoekende partijen die natuurlijke personen zijn niet te worden onderzocht.

Voorts tonen de bij het Hof ingediende stukken aan dat meerdere verzoekende partijen die rechtspersonen zijn een aanvraag voor een VVC-vergunning hebben ingediend na 15 januari 2021. In tegenstelling tot wat de Brusselse Regering en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement aanvoeren, zou het de verzoekende partijen niet kunnen worden verweten dat zij op het ogenblik van de indiening van hun beroep nog geen houder waren van een VVC-vergunning, aangezien zij geen invloed hebben op de voortgang van het onderzoek van hun aanvraag. Zij dienden bovendien het antwoord op hun aanvraag niet af te wachten alvorens hun beroep in te stellen bij het Grondwettelijk Hof. Aangezien zij hun aanvraag tot vergunning hebben ingediend na 15 januari 2021, zouden ze overigens van de bestreden overgangsregeling worden uitgesloten, zelfs indien ze een vergunning verkregen, zodat hun belang vaststaat ».

B.2.3. Uit het beperkte onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging waartoe het Hof is overgegaan in het kader van de vordering tot schorsing is niet gebleken dat het beroep tot vernietiging en dus de vordering tot schorsing als niet-ontvankelijk moesten worden beschouwd.

B.2.4. In tegenstelling tot wat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aanvoeren, bestaat te dezen geen enkel motief eigen aan de vernietigingsprocedure om anders te beslissen.

B.2.5. De excepties worden verworpen.

Ten aanzien van het enige middel

B.3.1. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending, door artikel 34*bis*, 1°, van de ordonnantie van 27 april 1995, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in samenhang gelezen met de vrijheid van handel en nijverheid, met het vrij verrichten van diensten, met de vrijheid van ondernemen, met de artikelen II.3, II.4 en III.13 van het Wetboek van economisch recht, en met artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

B.3.2. De verzoekende partijen voeren aan dat artikel 34*bis* van de ordonnantie van 27 april 1995, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de ordonnantie van 10 december 2021, een niet redelijk verantwoord verschil in behandeling invoert tussen de exploitanten van een VVC-dienst die een vergunning hebben aangevraagd op uiterlijk 15 januari 2021 en de exploitanten van een VVC-dienst die dezelfde aanvraag na die datum hebben ingediend, in zoverre de laatstgenoemden de bij de ordonnantie van 10 december 2021 ingevoerde afwijkende regeling niet kunnen genieten.

B.4. De ordonnantie van 10 december 2021 maakt het de houders van een VVC-vergunning tijdelijk mogelijk om taxidiensten aan te bieden via een elektronisch platform zoals UberX. Het Hof dient te onderzoeken of het verschil in behandeling dat voortvloeit uit artikel 34*bis* van de ordonnantie van 27 april 1995, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de

ordonnantie van 10 december 2021, redelijk verantwoord is, in zoverre enkel de houders van een VVC-vergunning die werd aangevraagd op uiterlijk 15 januari 2021 die tijdelijke regeling kunnen genieten.

B.5.1. De keuze van de datum van 15 januari 2021 valt samen met die van het door het Hof van Beroep te Brussel gewezen arrest.

B.5.2. Bij dat arrest heeft het Hof van Beroep vastgesteld, zij het ten voorlopige titel, dat het gebruik van contracten afgesloten tussen de VVC-ondernemingen en de door « Uber » opgerichte « Platform Rider Association (PRA) », waarbij de houders van een VVC-vergunning vervoersdiensten konden aanbieden via het elektronisch platform UberX, wetsontduiking vormde. Het Hof van Beroep stelde eveneens vast dat de VVC-vergunninghouders die gebruik maakten van het UberX-platform, hun activiteiten uitoefenden zonder de voorwaarden die waren vervat in de ordonnantie van 27 april 1995 na te leven.

B.5.3. Alvorens uitspraak ten gronde te doen heeft het Hof van Beroep aan het Grondwettelijk Hof evenwel twee prejudiciële vragen gesteld. Het Hof heeft die vragen beantwoord bij zijn arrest nr. 77/2022 van 9 juni 2022. Dat arrest heeft geen invloed op de voorliggende zaak.

B.6.1. Met betrekking tot de door de verzoekende partijen bekritiseerde datum van 15 januari 2021 vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« Deze overgangsregeling geldt overigens alleen voor exploitanten van VVC-diensten die hun exploitatievergunningen uiterlijk op 15 januari 2021 hebben verkregen, de datum waarop in een ander arrest van het Hof van Beroep te Brussel is geoordeeld dat de juridische constructie waarop het UberX-platform is gebaseerd, wetsontduiking vormt. Het doel van deze beperking is alleen exploitanten die te goeder trouw zijn in aanmerking te laten komen voor de afwijkende overgangsregeling, d.w.z. exploitanten die hun beroepsactiviteit hebben aangevangen zonder zich noodzakelijkerwijs bewust te zijn van het probleem van de niet-naleving van de bepalingen van de ordonnantie van 27 april 1995 betreffende taxidiensten en diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2021-2022, nr. A-472/1, p. 2).

B.6.2. Met betrekking tot de keuze voor die datum heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt :

« Op basis van enkel maar de datum waarop dat arrest van het Hof van Beroep te Brussel is uitgesproken, namelijk 15 januari 2021, valt echter niet af te leiden dat alleen de exploitanten die tot en met die datum hun activiteit hebben aangevangen, beschouwd moeten worden als exploitanten die ‘ hun beroepsactiviteit hebben aangevangen zonder zich noodzakelijkerwijs bewust te zijn van het probleem van de niet-naleving van de bepalingen van de ordonnantie betreffende taxidiensten en diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur ’, noch dat diegenen die hun beroepsactiviteit hebben aangevangen na die datum, in tegenstelling tot die eerste groep niet beschouwd kunnen worden als exploitanten die te goeder trouw zijn.

De problematiek van de juridische situatie van diensten voor betalend vervoer van personen waarbij gebruikgemaakt wordt van informaticatoepassingen of -platformen, heeft namelijk het voorwerp uitgemaakt van rechtspraak die de stellers van het voorstel zelf in de toelichting omschrijven als een ‘ juridische saga die al vele jaren aan de gang is tussen de taxisector en de sector van de verhuur van voertuigen met chauffeur ’.

In dat verband vormt de keuze van de datum waarop de toegang tot het UberX-platform voor houders van een vergunning voor de exploitatie van een dienst voor het verhuren van voertuigen met chauffeur onderbroken wordt, of op zijn minst de keuze van de datum waarop het Hof van Beroep te Brussel zijn recente arresten gewezen heeft, namelijk 23 november 2021, een oplossing die makkelijker te verantwoorden valt als het gaat om de inachtneming van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat vervat ligt in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2021-2022, nr. A-472/2, p. 5).

B.6.3. In antwoord op de opmerking van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij de keuze voor de datum van 15 januari 2021 veeleer dan de datum waarop de toegang tot het UberX-platform voor de houders van een vergunning voor de exploitatie van een dienst voor het verhuren van voertuigen met chauffeur onderbroken werd of de datum van 23 november 2021 die de datum is van het door het Hof van Beroep te Brussel gewezen arrest, vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« Het arrest van 15 januari wordt relevanter geacht dan dat van 23 november als ‘ beslissend moment ’ om te beoordelen of de betrokkenen te goeder trouw zijn of niet, omdat het Hof op dat moment gewezen heeft op het wetsontduikend karakter van het geldende systeem. De arresten van 23 november, die geen beslissingen ten gronde zijn (het gaat om procedures met betrekking tot het bedrag van de dwangsommen die betaald moeten worden in uitvoering van een vorige beslissing van 2015), namen in deze enkel de conclusies over die in januari van dit jaar al waren getrokken. Bovendien heeft de beslissing van 15 januari ook veel weerklank gekregen in de media, wat resulteerde in vele persartikels, maar ook in televisiedebatten tussen vertegenwoordigers van de taxi- en van de VVC-sector over de gevolgen van deze beslissing. Tot dan waren in eerste aanleg verscheidene andersluidende uitspraken gedaan, wat noopte tot een zeker begrip van de wijze waarop aanvragers van nieuwe VVC-vergunningen begrepen wat al dan niet was toegestaan. Sinds het arrest van het Hof van Beroep van 15 januari 2021 en de daarmee gepaard gaande media-aandacht is deze interpretatie niet langer toegestaan. Elke aanvrager van een nieuwe VVC-vergunning weet - of zou alleszins moeten weten - dat hij de ordonnantie van 1995 overtreedt indien hij onder dekking van deze

vergunning beoogt zijn diensten aan te bieden via een elektronisch reservatieplatform. De uitzonderingsregeling die met deze ordonnantie wordt ingevoerd, mag immers niet ten goede komen aan personen die welbewust besloten hebben zich te onttrekken aan het geldend wettelijk kader » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2021-2022, nr. A-472/3, p. 31).

B.6.4. Opgemerkt moet worden dat, gelet op het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, de bestreden bepaling het voordeel van de afwijkende overgangsregeling afhankelijk maakt van de datum waarop een vergunning voor de exploitatie van een VVC-dienst werd aangevraagd, en niet, zoals in het oorspronkelijke voorstel van ordonnantie werd bepaald, van de datum waarop die vergunning werd verleend (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2021-2022, nr. A-472/2, p. 5, en nr. A-472/3, pp. 4 en 30). Die aanpassing neemt evenwel niet weg dat de datum van 15 januari 2021, waarop het voormelde arrest van het Hof van Beroep is gewezen, bepalend blijft voor de toepassing van de bestreden bepaling.

B.6.5. Hoewel het Hof van Beroep te Brussel bij zijn arrest van 15 januari 2021 had vastgesteld dat de juridische constructie waarop het elektronisch UberX-platform was gebaseerd, wetsontduiking vormde en dat de VVC-vergunninghouders die gebruik maakten van dat platform handelden in strijd met de voorwaarden bepaald in de ordonnantie van 27 april 1995, heeft het, alvorens uitspraak ten gronde te doen, prejudiciële vragen gesteld aan het Grondwettelijk Hof. Het Hof van Beroep is niet ingegaan op het verzoek van de appellanten om « Uber BV » en de betrokken VVC-vergunninghouders te bevelen de exploitatie van het UberX-platform te staken. Het is slechts nadat het Hof van Beroep te Brussel op 23 november 2021 het in B.1.3 vermelde arrest heeft gewezen waarbij, onder oplegging van dwangsommen, het bevel tot staking werd bevestigd dat werd opgelegd bij een vonnis van 23 september 2015 door de voorzitter van de Nederlandstalige ondernemingsrechtbank te Brussel, dat het UberX-platform ontoegankelijk werd gemaakt. Het is ook pas na de effectieve stopzetting van het UberX-platform dat de ordonnantiegever een wetgevend optreden noodzakelijk heeft geacht.

B.7. Op grond van het bestreden artikel 34*bis* van de ordonnantie van 27 april 1995 kunnen alleen de houders van een VVC-vergunning die uiterlijk op 15 januari 2021 werd aangevraagd, de afwijkende overgangsregeling genieten. Zoals is vermeld in B.6.1 had de ordonnantiegever aldus de bedoeling om « alleen exploitanten die te goeder trouw zijn in aanmerking te laten komen voor de afwijkende overgangsregeling, d.w.z. exploitanten die hun

beroepsactiviteit hebben aangevangen zonder zich noodzakelijkerwijs bewust te zijn van het probleem van de niet-naleving van de bepalingen van de ordonnantie van 27 april 1995 betreffende taxidiensten en diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur ». Uit de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 10 december 2021 blijkt dat de ordonnantiegever, door voor de datum van 15 januari 2021 te kiezen, een onderscheid wilde maken naargelang de aanvrager van de vergunning al dan niet te goeder trouw was.

B.8.1. De afwijkende overgangsregeling die werd ingesteld bij de ordonnantie van 10 december 2021 maakt het de houders van een VVC-vergunning voortaan mogelijk om gebruik te maken van een elektronisch platform zoals dat van UberX om ritaanvragen te ontvangen. Het verschil in behandeling dat ontstaat doordat die nieuwe regeling enkel geldt voor de exploitanten die ten laatste op 15 januari 2021 een aanvraag voor een VVC-vergunning hadden ingediend, berust weliswaar op een objectief, maar niet op een pertinent criterium van onderscheid.

B.8.2. Er kan immers niet worden aangenomen dat de exploitanten die een aanvraag voor een VVC-vergunning hebben ingediend na 15 januari 2021, in tegenstelling tot degenen die hun aanvraag uiterlijk op die datum hadden ingediend, niet te goeder trouw zouden zijn. Uit het arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 15 januari 2021 kon immers niet worden afgeleid dat geen aanvragen voor een VVC-vergunning meer mochten worden ingediend, zodat de aanvragers er mochten van uitgaan dat hun aanvraag voor een dergelijke vergunning volgens de normale procedure zou worden behandeld en met hetzelfde gevolg. Evenmin kan worden verondersteld dat de exploitanten die een vergunning hebben aangevraagd na 15 januari 2021, zulks zouden hebben gedaan met een ander oogmerk dan degenen die uiterlijk op die datum hun vergunning hadden aangevraagd. Het feit dat de bevoegde diensten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest de behandeling van de vergunningaanvragen die na 15 januari 2021 werden ingediend, hebben geblokkeerd, zou in geen geval kunnen verantwoorden dat de aanvragers om die reden van die afwijkende overgangsregeling worden uitgesloten.

B.8.3. Omdat de ordonnantie van 10 december 2021 het thans, zij het tijdelijk, mogelijk maakt voor de houders van een VVC-vergunning om taxidiensten aan te bieden via een platform zoals dat van UberX, mits zij voldoen aan de in de ordonnantie bepaalde voorwaarden, is er derhalve geen redelijke verantwoording voor het feit dat niet alle houders van een VVC-vergunning die werd afgeleverd op grond van de ordonnantie van 27 april 1995 die

regeling kunnen genieten en dat enkel degenen die ten laatste op 15 januari 2021 daartoe een aanvraag hebben ingediend, die kunnen genieten.

B.9. Het enige middel is gegrond in zoverre artikel 34*bis*, 1^o, van de ordonnantie van 27 april 1995, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de ordonnantie van 10 december 2021, de afwijkende overgangsregeling die hierbij werd ingevoerd, beperkt tot de houders van een vergunning voor de exploitatie van een VVC-dienst « die op basis van een tot de administratie gerichte aanvraag op uiterlijk 15 januari 2021 is afgegeven ».

B.10. In artikel 34*bis*, 1^o, van de ordonnantie van 27 april 1995 dienen de woorden « die op basis van een tot de administratie gerichte aanvraag op uiterlijk 15 januari 2021 is afgegeven » te worden vernietigd.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt, in artikel 34*bis*, 1^o, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 27 april 1995 « betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur », zoals het werd ingevoegd bij artikel 2 van de ordonnantie van 10 december 2021, de woorden « die op basis van een tot de administratie gerichte aanvraag op uiterlijk 15 januari 2021 is afgegeven ».

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 14 juli 2022.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul